

7 GIUGNO 2017

Legge elettorale: apprezzare la riduzione del danno

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



Legge elettorale: apprezzare la riduzione del danno

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

1. Il discorso di Mattarella alle alte cariche dello Stato del 20 dicembre

Prima di entrare nel merito della valutazione dell'intesa sulla legge elettorale, facendo seguito all'intervento di Beniamino Caravita, vorrei richiamare l'intervento più importante del Presidente Mattarella dopo l'esito del referendum e dopo la sentenza della Corte sull'Italicum.

Diceva il 20 dicembre il Presidente alle alte cariche:

““Ci troviamo nella fase conclusiva della Legislatura, con un orizzonte di elezioni, per la verifica dell'allineamento del Parlamento rispetto agli orientamenti del **Corpo elettorale**, nel momento in cui l'andamento della vita parlamentare ne determinerà le condizioni.

A questo scopo – quello di consentire nuove elezioni con esiti chiari – è necessario dotare il nostro Paese di leggi elettorali, per la **Camera** e per il **Senato**, che non siano, come in questo momento, l'una fortemente maggioritaria e l'altra assolutamente proporzionale ma siano omogenee e non inconciliabili fra di esse. Esigenza, questa, condivisa da tutte le forze parlamentari nel corso delle recenti consultazioni. Leggi, inoltre, pienamente operative affinché non vi siano margini di incertezza nelle regole che presidiano il momento fondamentale della **vita democratica**.

Anche questa necessità sorregge l'esigenza di un Governo nella pienezza di funzioni, senza il quale il **Parlamento** non potrebbe procedere all'approvazione di alcuna normativa elettorale.

E' augurabile che, sulle regole elettorali, si registri in Parlamento un consenso, auspicabilmente generale, comunque più ampio di quello della maggioranza di governo”.

Il discorso è quella che ha orientato poi in modo decisivo il prosieguo della vita politico-parlamentare.

Il primo passaggio importante è quello sulla “verifica dell'allineamento del Parlamento rispetto agli orientamenti del corpo elettorale” giacché il Presidente ha piena coscienza che la solenne smentita del Parlamento da parte del corpo elettorale nel voto referendario ha inserito un fortissimo dubbio di rispondenza effettiva tra le due volontà. Caravita ha segnalato più volte come per Mortati ciò potesse giustificare lo scioglimento nel caso di referendum abrogativo, figurarsi a fortiori per quello approvativo-oppositivo dell'art. 138 Cost.

Il secondo è però la richiesta, per procedere in tal senso, di varare nuove leggi elettorali con due requisiti: uno procedurale (maggioranza più ampia di quella di Governo, per non avvelenare il finale di legislatura) e uno di contenuto (la cosiddetta armonizzazione, sia relativa alla formula elettorale sia all'individuazione dei singoli eletti).

2. Perché si è prodotta quella specifica intesa: l'indirizzo presidenziale e i vincoli post-referendari

E' evidente che nessuna intesa ampia si sarebbe potuta verificare tra le forze politiche per la sola capacità delle stesse di giungere a un accordo senza basarsi su quelle indicazioni presidenziali e senza fondarsi su alcuni dati di realtà.

Il primo è un elemento non nuovo: del resto anche negli anni delle formule maggioritarie la forma di governo italiana è stata descritta da Philippe Lauvaux e Armel Le Divillec come una "forma parlamentare a correttivo presidenziale", riprendendo paradossalmente una definizione che era stata proposta per la Francia. I dati di realtà sono quelli derivanti dal risultato referendario e dalla conseguente sentenza della Corte costituzionale.

Con orientamenti del corpo elettorale al momento molto frammentati, due Camere rimaste dentro il rapporto fiduciario, con una serie di limiti alla correzione della proporzionale attraverso premi e ballottaggi, la strada era sostanzialmente segnata nel senso di una razionalizzazione delle formule proporzionali già vigenti. E' vero che formule uninominali maggioritarie non ricadrebbero negli stessi limiti, tuttavia in assenza di una nazionalizzazione del voto o a causa del sistema dei partiti (come nel Regno Unito) o dell'assetto istituzionale (l'elezione diretta presidenziale che trascina quella legislativa) esse rischiano di sacrificare la rappresentanza senza favorire la governabilità.

3. Le principali scelte di armonizzazione

Si capiscono qui pertanto le tre principali scelte di armonizzazione sulla formula elettorale

La prima è lo sbarramento "salomonico" del 5 per cento, intermedio tra il 3 vigente alla Camera e l'8 vigente al Senato regione per regione.

La seconda è la scelta a favore del Senato (premio assente) anziché della Camera (premio previsto al 40%) giacché l'elemento disproorzionale è affidato allo sbarramento alto, in presenza del quale un partito con poco più del 40% dei voti è comunque "incontournable".

La terza è la scelta a favore della Camera (liste singole) e non del Senato (coalizioni). Le coalizioni pre-elettorali hanno senso in un sistema "majority assuring". Se viceversa il risultato non è garantito le vere

coalizioni di Governo nascerebbero comunque dopo, esattamente come accaduto nel 2013 a causa del doppio rapporto fiduciario. A che pro incentivare coalizioni che cambierebbero quasi subito?

Quale giudizio sintetico dare? Dipende evidentemente dal parametro che scegliamo. Se adottiamo quello realistico delle due leggi oggi vigenti dopo il referendum e la sentenza della Corte dubito si possa negare che si tratti di un'obiettivo riduzione del danno.

Si può certo adottare anche un parametro ben più esigente, quello dell'incentivo a una governabilità sancita dagli elettori, anche se trovo francamente paradossale che lo propongano oggi alcuni dei sostenitori del No al referendum costituzionale. Volendo adottarlo non c'è dubbio che le leggi frutto dell'intesa non lo rispettino, ma d'altronde ciò vale anche per le leggi vigenti e per tutte quelle proposte in queste settimane. O una forza politica supera il 40% in entrambe le Camere e struttura il sistema intorno a sé o saranno necessarie coalizioni post-elettorali, tanto più difficili quante più saranno le liste in grado di superare lo sbarramento.

Alla luce di questo secondo parametro e delle sue conseguenze in termini di giudizi si potrebbe risalire al primo e tentare di sostenere con una certa paradossalità che mantenere le leggi vigenti in quanto peggiori potrebbe tenere aperta la possibilità di ulteriori revisioni. Al di là della visione provvidenzialistica implicita in questo argomento che intanto ci farebbe conservare le leggi peggiori, credo francamente che il problema si riproponga comunque e che non sia congelato dal fatto di approvare ora nuove leggi.

E' del tutto probabile che la nostra forma di governo continui ad essere "a correttivo presidenziale", nel senso che, come accaduto anche negli anni delle imperfette leggi "maggioritarie" (le virgolette sono d'obbligo soprattutto per la Calderoli) le coalizioni potranno stipularsi e sopravvivere solo grazie a forti prestazioni di unità garantite dal Quirinale, prestazioni di fatto "politiche", al di là della retorica sul ruolo di garanzia. Non bisogna infatti sottovalutare la particolare complessità delle coalizioni a livello nazionale: esse sono state e saranno comunque per alcuni aspetti più problematiche di quelle realizzate ai livelli inferiori perché qui pesano anche linee di frattura relative alla Unione europea e alla politica internazionale. Ricordiamoci che il Governo Prodi I cadde soprattutto perché la coalizione estesa fino a Rifondazione Comunista non era in grado di garantire l'impegno italiano nel conflitto Serbia-Kosovo; che il Governo Prodi II, di fatto sorto senza maggioranza al Senato e caduto alla fine per vicende giudiziarie, ebbe comunque una crisi, poi rientrata sulla politica estera; che il Governo Berlusconi IV cadde perché la Lega si opponeva a una riforma delle pensioni richiesta in sede Ue. Non è quindi così irragionevole che si possano avere sia regole diverse sia coalizioni diverse a seconda dei livelli di governo: questo mi sentirei di rispondere alle interessanti sollecitazioni di Federica Fabrizzi e Giovanni Piccirilli sullo scorso numero della rivista

Pertanto prima o poi, dopo il fallimento e quindi la non riproponibilità del modello neo-parlamentare sancito dal “combinato disposto” tra Italicum e riforma costituzionale, questa dinamica chiederà di trovare una sanzione formale nel passaggio a un sistema semi-presidenziale con annesso doppio turno di collegio, l’unico altro sistema che consente alla minoranza più forte una sovra-rappresentazione sufficiente a favorire la governabilità senza incorrere nei limiti della Corte costituzionale e che consente di gestire quei problemi specifici dell’intreccio tra governo nazionale e assetti europei e sovranazionali enucleati in precedenza.

4. Postilla sulla fake news dei “nominati”

A partire dalle lunghe liste bloccate della legge Calderoli, che recidevano qualsiasi rapporto tra eletti ed elettori, è sorta una preoccupante “fake news”, forse la più rilevante nel dibattito istituzionale, come sostiene Pasquale Pasquino, quella per la quale qualsiasi legge che non preveda il voto di preferenza produrrebbe dei “nominati”, capovolgendo il senso del percorso che coi referendum elettorali aveva portato nel 1991 prima a ridurle e poi nel 1993 a sopprimerle.

Com’è noto tra l’elettore che vota e il risultato finale c’è il ruolo necessario di organizzazioni: introdurre sulla grande scala di circoscrizioni per le elezioni politiche il voto di preferenza non significa eliminare le mediazioni e dar voce direttamente ai cittadini; significa invece far terminare il ruolo dell’organizzazione di partito al momento della presentazione delle liste e da lì in poi attivare quasi solo organizzazioni di corrente e di tipo lobbistico. Si può anche prendere una decisione di questo tipo, basta però conoscerne le effettive conseguenze e non quelle originarie. Quello strumento poteva al limite avere senso nel sistema politico pre-1989, dove in realtà il partito-perno del sistema, la Dc, era una federazione molto debole di partiti eterogenei tenuti insieme dalla sfida esterna della sinistra a guida comunista, per cui in realtà il voto a quella serie di candidati di corrente era in realtà il vero voto di partito, ma quel mondo, nelle sue caratteristiche nobili è irreversibilmente terminato.

Ora nelle due sentenze in merito la Corte costituzionale ha consentito al legislatore un’ampia scelta tra le preferenze, le liste bloccate corte e i collegi uninominali. Anzi, nella seconda ha addirittura elogiato la scelta dei capilista bloccati con un richiamo al ruolo dei partiti come sancito dall’art. 49 Cost. Non si vede perché il secondo e il terzo strumento, che consentono una conoscibilità dei candidati anche sulla scheda elettorale, e che sono quelli classici delle grandi democrazie europee, debbano essere demonizzati con la “fake” dei nominati.

Sta anzi qui, soprattutto, la riduzione del danno delle nuove leggi che ci evitano sia la corsa alle preferenze per tutti i posti diversi dal capolista in 100 circoscrizioni Camera sia, ancor più, quella di tutti i candidati al Senato addirittura a livello regionale.

5. Alla fine: una domanda: se salta l'intesa, quale immagine per il sistema Paese?

Parlare di riduzione del danno può sembrare poco. Ma cosa dire se invece, dopo aver tentato un'intesa e averla raggiunta essa dovesse cadere, con elezioni anticipate sulla base delle leggi vigenti in un brutto clima finale di legislatura, magari dopo qualche votazione segreta? Queste campagne di stampa all'insegna della fake dei nominati, queste critiche che riscoprono all'improvviso esigenze di governabilità dopo averle negate, i facili benaltrismi, dove ci porterebbero? Quale immagine darebbero del Paese? In un'udienza privata a cui mi è capitato di assistere Papa Francesco ha detto che gli italiani si distinguono spesso per due cose: per riuscire a realizzare accordi in modo molto facile sopra il tavolo per poi darsi subito dopo dei calci sotto il tavolo. Siamo liberissimi di dare ancora una volta un'immagine di questo tipo, sapendo che però essa ha un costo di credibilità per il sistema Paese che va ben al di là di questa o quella scelta sul sistema elettorale.

Per questo vale la pena di ribadire che l'ottimo è nemico del bene e magari dopo il bene potrebbe anche venire l'ottimo.